Parte general

Técnico de la Administración de la Seguridad Social

Tema 24: La organización de las Comunidades Autónomas: coincidencias y diferencias en su régimen jurídico. La potestad legislativa. Las competencias administrativas. La financiación de las Comunidades Autónomas. Planteamiento constitucional y problemas generales. Su régimen jurídico.

Colección Temarios, 2020

© Reservados todos los derechos de esta edición para SKR Preparadores S.L., 2020

Calle Covarrubias, 9, bajo izquierdo, 28010, Madrid

https://skr.es/

Queda rigurosamente prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación total o parcial de esta obra sin el permiso escrito de los titulares de los derechos de explotación

CONTENIDO

1. LA ORGANIZACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....3
1.1. Las administraciones autonómicas.....5
1.1.1. Administración Central de la Comunidad.....5
1.1.2. Administración Institucional.....6
2. LA POTESTAD LEGISLATIVA.....6
3. LA COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS.....7
4. LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. PLANTEAMIENTO CONSTITUCIONAL Y PROBLEMAS GENERALES. SU RÉGIMEN JURÍDICO.....7
4.1. Modelos de financiación de las CCAA.....10
4.1.1. Sistema de Financiación del régimen común.....10
4.1.2. Sistema de financiación del régimen foral.....12
4.2. El modelo de financiación de las CCAA en la Constitución.....13

1. LA ORGANIZACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La CE ha intentado mantener una uniformidad en el Régimen Jurídico básico de las CCAA. Así, si bien el Estado no se reserva toda la disciplina administrativa, el artículo 149.1.18 atribuye al Estado competencias para mantener un tratamiento uniforme de las instituciones fundamentales del derecho administrativo.

Esta competencia del Estado abarca las siguientes materias:

- Régimen jurídico de las Administraciones Públicas.
- Régimen estatutario de los funcionarios.
- Procedimiento Administrativo común.
- Legislación sobre expropiación forzosa.
- Legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas.
- Sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

Así pues, existe uniformidad, en cuanto a Régimen Jurídico, de todas las Administraciones Públicas en los aspectos arriba indicados.

En las demás materias, y siempre con respeto a los principios constitucionales, cada CCAA puede organizar su régimen del modo que libremente decidan sus órganos competentes y teniendo en cuenta las competencias que asuman en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

En el tema anterior se desarrolló la organización política y legislativa de las CCAA, por ello en este apartado incidiremos en el ámbito administrativo.

Las Comunidades Autónomas cuentan hoy con un importante aparato administrativo, subordinado a su Consejo de Gobierno, mediante el que aquéllas llevan a cabo las competencias ejecutivas que sus Estatutos les atribuyen.

Estas Administraciones autonómicas han ido configurándose de modo empírico y progresivo a medida que las transferencias estatales de funciones y servicios se han ido sucediendo. Debe tenerse en cuenta que la Constitución Española hace muy escasas alusiones a la Administración autonómica:

- El artículo 153 CE que regula el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas, señala que el control de la administración

autónoma y sus normas reglamentarias se llevará a cabo por la jurisdicción contencioso-administrativa.

- El artículo 154 CE establece que "un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda con la administración propia de la Comunidad".

Este silencio normativo permitía a las Comunidades Autónomas configurar una estructura administrativa propia, haciendo así uso de la habilitación recogida en el artículo 148.1.1ª CE ("*Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 1ª. Organización de sus instituciones de autogobierno"*).

Esta facultad autonómica encuentra como limitaciones los principios establecidos en el artículo 103.1 CE (*"La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho."*) así como la previsión contenida en el artículo 149.1.18ª, en cuanto que atribuye al Estado la competencia de fijar *"las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas"*, régimen jurídico que comprende los aspectos organizativos, como ha reconocido el TC en la ya citada Sentencia 76/1983 y sobre lo que también se pronunció la STC 227/1988, en la que se resuelve el recurso interpuesto sobre la Ley de Aguas. En dichas sentencia el TC declara que las CCAA disponen de un amplio margen de libertad de decisión, que les permite sin duda expresar sus propias opciones políticas sobre la organización administrativa que de ellas depende o adoptar las opciones organizativas que mejor se acomodan a sus necesidades e intereses.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la Constitución permite a los Estatutos "establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica" (artículo 152.3 CE), facultad que también queda delimitada por un lado por la autonomía de los entes locales y por otro, por las facultades estatales en dicha materia.

Pues bien, a lo largo del proceso "estatuyente" se plantearon dos modelos de organización administrativa autonómica, uno de administración indirecta o descentralizada y otro de administración directa o centralizada.

El modelo indirecto de administración autonómica consistiría en reducir el aparato administrativo propio de las Comunidades Autónomas, especialmente el relativo a la administración periférica. La Administración autonómica para el ejercicio de sus competencias se apoyaría en los entes locales (Diputaciones Provinciales, Municipios y, en su caso, comarcas) a los que se podría transferir, delegar o encomendar la gestión de servicios y competencias propias bajo la dirección del Gobierno y Administración de la

Comunidad Autónoma y la asignación de los medios pertinentes. Esta fórmula llegó a plasmarse en algunos Estatutos de Autonomía y en la ya citada Ley del Proceso Autonómico.

Sin embargo, el proceso de transferencia de funciones y servicios ha operado en contra de esta alternativa, habiendo adquirido la Administración autonómica la fórmula de administración directa o centralizada siguiendo el modelo de la Administración estatal.

1.1. Las administraciones autonómicas

Este modelo centralizado consiste en una organización centralizada, dividida en ramas de actividad (Consejerías) con proyección periférica, en su caso, a través de órganos situados en el territorio. Asimismo, una Administración institucional constituida por entes instrumentales sectoriales gestiona determinadas parcelas de la actividad administrativa autonómica

Esta estructura genérica de Administración obedece habitualmente al siguiente esquema:

1.1.1. Administración Central de la Comunidad

- *Gobierno* o *Consejo de Gobierno*, constituido por:

- Presidente.
- Vicepresidente, en su caso.
- Consejeros.

- *Consejerías:*

Su número y denominación se contemplan en las respectivas Leyes del Gobierno y la Administración o, cuando no hay reserva de Ley, en Decretos del Presidente. Pero es frecuente, como ha venido sucediendo también en el Estado, que exista una previsión autorizando al Presidente a modificarlas por Decreto, base que ha dado lugar a variaciones en las Consejerías. Debe señalarse que la normativa reguladora de las Consejerías suele establecer un número máximo de diez Consejeros.

La estructura orgánica típica de una Consejería, aunque haya diferencias, es similar a la de los Ministerios en la Administración del Estado es jerárquica y se halla integrada por políticos y administrativos:

- Consejero, que la dirige y coordina
- Viceconsejeros, en su caso, prevista por alguno Estatutos equiparable a un Subsecretario o Secretario De Estado.

- Secretarios Generales Técnicos, prevista por la mayoría de los Estatutos como órgano similar al que existe en cada uno de los Ministerios y con funciones similares.
- Direcciones Regionales, que, a su vez pueden estar estructuradas en:

- Servicios.

- Secciones.

- Negociados.

Existen también órganos colegiados, consultivos y de asesoramiento (similares al Consejo de Estado) que adoptan diversos nombres. Igualmente las Comunidades Autónomas han ido creando sus propios órganos de participación de carácter plural y con un alcance sectorial (Consejo de Medio Ambiente o Consejo Económico y Social, por ejemplo).

Administración Periférica, cuando está expresamente prevista o se ha regulado en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales suele consistir en:

- Delegado Territorial del Gobierno.
- Delegados Sectoriales de las Consejerías.

1.1.2. Administración Institucional

Las Comunidades Autónomas han creado también su propia Administración Institucional. En algunas ocasiones hay una Ley general que la regula. Otras veces es la Ley de Finanzas la que, a semejanza de la Ley General Presupuestaria en el Estado, se refiere a estos entes instrumentales. Finalmente, en otros casos estos entes disponen de su propia norma de creación. Como ejemplo en este sentido cabe citar los organismos de defensa de la competencia existentes en diversas Comunidades Autónomas, así como los servicios autonómicos de salud pública.

Una excepción a esta tendencia centralista de administración son Comunidades como Andalucía, Murcia, Aragón y especialmente el País Vasco, de carácter marcadamente descentralizador. Asimismo, deben tenerse en cuenta las peculiaridades inherentes a los territorios forales.

2. LA POTESTAD LEGISLATIVA

El reconocimiento de la potestad de hacer leyes es lo que distingue la descentralización política, que supone la autonomía, de la simple descentralización administrativa.

Las CCAA, de acuerdo con la CE y en los términos establecidos en los Estatutos de Autonomía, han asumido competencias legislativas, en

materias como agricultura y ganadería, ordenación general de la economía, ferias interiores, urbanismo y vivienda…

Interesa precisar que las leyes dictadas por las Asambleas Legislativas de las CCAA tienen la misma fuerza y valor que las leyes estatales, su fuerza vinculante es idéntica y los conflictos que se produzcan entre el ordenamiento estatal y autonómico no pueden resolverse por el principio de jerarquía, sino que hay que acudir al principio de competencia.

El Tribunal Constitucional ha señalado que las normas de las CCAA, dictadas en el ámbito de sus competencias, no derogan el derecho estatal, sino que convierten a este en supletorio.

En relación a los límites de la potestad legislativa que emana de las CCAA, conviene resaltar que son:

- Límite territorial. El territorio determina la esfera de la competencia de las comunidades y por tanto de la eficacia de las leyes autonómicas.
- Límite materias. Las leyes de las CCAA podrán versar sobre las materias que en los Estatutos de Autonomía hayan asumido la potestad legislativa y con el alcance con que las hayan asumido.
- Límite derivado de los derechos fundamentales y de aquellas materias que de acuerdo con la Constitución deban ser regulados por Ley Orgánica o Ley de Cortes.

Por lo tanto, de lo expuesto se extrae que las CCAA pueden dictar leyes. El problema se plantea respecto de si pueden dictar disposiciones normativas con fuerza de ley, es decir decretos leyes y decretos legislativos.

- Decretos Leyes. La mayoría de la doctrina niega la posibilidad que las CCAA puedan dictar decretos leyes, tanto por la literalidad del art. 88 de la CE como por la inexistencia de esta figura en los Estatutos.
- Decretos Legislativos. Hay algunos Estatutos de Autonomía que prevén esta posibilidad.

3. LA COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

Teniendo en cuenta que las CCAA son Administraciones públicas, sus competencias en materia administrativa son similares a las de cualquier otra Administración, por lo tanto, valga aquí todo lo dicho para la Administración Pública en general en los temas de Derecho Administrativo.

4. LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. PLANTEAMIENTO CONSTITUCIONAL Y PROBLEMAS GENERALES. SU RÉGIMEN JURÍDICO

La configuración del Estado de las autonomías ha llevado aparejado, en lo económico, un doble proceso: el de descentralización del Presupuesto del Estado hacia el nuevo nivel de las Administraciones Públicas, el autonómico, y el de creación de fuentes propias de financiación por las Comunidades Autónomas.

Este esquema marca las líneas generales del sistema de financiación de las CC.AA, así como sus principios rectores. Cabe hablar en primer término, de tres principios fundamentales: el principio de autonomía financiera, el principio de suficiencia financiera y el de solidaridad.

a) Por lo que se refiere al principio de autonomía, su formulación en el ámbito financiero se concreta en que las Comunidades Autónomas gocen de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, les atribuyan las Leyes y sus respectivos Estatutos (arts. 156.1 CE y art.1.1 de la LOFCA).

b) En cuanto al principio de suficiencia, se concreta en que las Comunidades Autónomas dispongan de los instrumentos o mecanismos necesarios para allegar recursos suficientes con los que hacer frente a las competencias que se les reconozcan (art 2.1.f) de la LOFCA, modificada por Ley Orgánica 3/2009 de 18 de diciembre).

c) Respecto del principio de solidaridad, entre las diversas nacionalidades y regiones, tiene como finalidad corregir los desequilibrios económicos interterritoriales, pues la diferente capacidad financiera existente entre las distintas Comunidades Autónomas podría conllevar a la imposibilidad de que se prestasen algunos servicios mínimos en las más pobres. A tal fin, y en base al art.158.2 CE, se crea el Fondo de Compensación Interterritorial, con destino a gastos de inversión cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las CCAA y provincias, en su caso.

Además de estos tres principios fundamentales, pueden exponerse otros que rigen la actividad financiera de las CCAA:

1. El sistema de recursos de las Comunidades Autónomas no puede implicar privilegios económicos o sociales, ni suponer la existencia de barreras fiscales en el territorio español.

2. La actividad financiera de las Comunidades Autónomas se subordina a las necesidades de la política económica general, correspondiendo al Estado, a tal fin, adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español.
3. Las Comunidades Autónomas están obligadas a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización efectiva del principio de solidaridad.
4. Las CCAA gozan del mismo tratamiento fiscal que la Ley establezca para el Estado.
5. Coordinación de la Hacienda estatal, es decir, que las Comunidades Autónomas no puedan actuar aisladamente unas de otras, ni al margen de las actuaciones que en la consecución de una determinada política económica desarrolle el Gobierno. Con tal fin, el artículo 3º de la LOFCA establece que para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado se cree por esta Ley el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, que estará constituido por el Ministro de Economía y Hacienda, el Ministro de Administraciones Públicas y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad o Ciudad Autónoma. El Consejo de Política Fiscal y Financiera constituye un órgano consultivo y de deliberación, que entiende de las siguientes materias:

a) De la coordinación de la política presupuestaria, de la política de endeudamiento y de la política de inversiones públicas de las Comunidades Autónomas con la del Estado.
b) Del estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación.
c) El estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costes de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.
d) La apreciación de las razones que justifican, en cada caso, la percepción por parte de cada una de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación.
e) La coordinación de la política de endeudamiento.
f) La coordinación de la política de inversiones públicas.
g) En general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades y de la Hacienda.

h) Del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.

Para su adecuado funcionamiento, el Consejo de Política Fiscal y Financiera elaborará un reglamento de régimen interior, que será aprobado por mayoría absoluta de sus miembros.

Por último, recordar que la coordinación no debe darse solamente entre las Haciendas del Estado y de las Comunidades Autónomas, sino también de éstas entre sí y con las Haciendas Locales, de tal forma que la gestión económico-financiera de todo el Sector Público responda a criterios comunes.

6. Corresponsabilidad fiscal. Este principio ha sido acuñado por la doctrina con referencia a la financiación de las Comunidades Autónomas. El Sistema de financiación deberá poner a disposición de las CC.AA nuevos mecanismos financieros y aumentar su capacidad de decisión tributaria, para disminuir el peso de las transferencias del Estado ampliando la corresponsabilidad fiscal.
7. Estabilidad. El sistema de financiación debe ser estable para dar continuidad y seguridad a las CC.AA y permitir la planificación a largo plazo.
8. Generalidad. El Sistema de Financiación debe ser un acuerdo de todos, para lograr una planificación generalizada del mismo a todas las CC.AA.
9. Estabilidad presupuestaria. El sistema de Financiación debe desenvolverse sobre la base de estabilidad presupuestaria como principio de gestión de las haciendas públicas.
10. Participación en la Agencia Tributaria, debe participar en la toma de decisiones de la AEAT, porque sus decisiones afectan a las CC.AA.
11. Participación en los Tribunales Económicos-Administrativos en el ámbito regional y en materia de tributos cedidos.
12. Lealtad institucional, que determinará la valoración del impacto positivo o negativo que pueda suponer las actuaciones de las CC.AA y del Estado legislador en materia tributaria o medidas de interés general. La valoración se hará por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CC.AA y será compensada.
13. Debe por último añadirse el principio de prudencia financiera, ya que como refleja la propia Exposición de Motivos de la nueva LO 6/2015, se modifica la LOFCA para definir este principio como principio rector de las operaciones financieras de las Comunidades Autónomas, tiendo como

objetivo que las operaciones financieras de las Comunidades Autónomas se formalicen cumpliendo unas condiciones razonables de coste y riesgo.

4.1. Modelos de financiación de las CCAA

En España existen dos modelos de financiación de las Comunidades Autónomas: el común y el régimen foral.

A su vez, dentro del régimen común, Canarias posee un régimen económico y fiscal especial por razones históricas y geográficas, que se ha regulado teniendo en cuenta las disposiciones de la Unión Europea sobre regiones ultraperiféricas.

Ceuta y Melilla son dos ciudades que participan de la financiación autonómica, de conformidad con sus Estatutos de Autonomía y también del régimen de financiación de las Haciendas Locales. Asimismo, disponen de un régimen de fiscalidad indirecta especial, caracterizado entre otros aspectos porque en su territorio se aplica el Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación, en lugar del IVA.

4.1.1. Sistema de Financiación del régimen común

En la actualidad, la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común se rige por la Ley 22/2009 de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

Como culminación de un proceso de negociación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su reunión de 15 de julio de 2009 adoptó, a propuesta del Gobierno de la Nación, el Acuerdo 6/2009, para la reforma del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía cuya puesta en práctica exigió llevar a cabo una serie de reformas legales. La citada Ley acomete las reformas que no requirieron el rango de Ley Orgánica, complementando así la reforma de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) efectuada por la Ley Orgánica 3/2009.

El nuevo sistema de financiación surte efectos, con carácter general, desde el 1 enero de 2009, si bien con determinadas excepciones para facilitar la transición entre modelos.

Los ejes básicos del nuevo sistema son:

- El refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar .

- El incremento de la equidad y la suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias autonómicas.
- El aumento de la autonomía y la corresponsabilidad.
- La mejora de la dinámica y la estabilidad del sistema y de su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos.

Estos ejes se concretan en los distintos elementos del sistema regulados en la Ley:

- El Estado *de Bienestar* se refuerza mediante la incorporación por el Estado de recursos adicionales que se integran gradualmente en el nuevo sistema, dentro del marco de la política de estabilidad macroeconómica y presupuestaria y de las exigencias de la Unión Europea.
- El *principio de suficiencia* queda garantizado mediante el Fondo de Suficiencia Global, que permite asegurar la financiación de la totalidad de las competencias de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía.
- El *refuerzo de la equidad* se instrumenta básicamente a través del nuevo Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, el cual garantiza que, en cumplimiento del artículo 158.1 de la Constitución y del decimoquinto de la LOFCA, todas las Comunidades Autónomas van a recibir los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada o unidad de necesidad, no sólo en el primer año de aplicación, sino también en el futuro. También contribuyen a incrementar la equidad en el sistema los Fondos de Convergencia, creados mediante fondos adicionales del Estado con los objetivos de reforzar la convergencia en financiación per cápita y la convergencia en los niveles de vida de los ciudadanos.
- Los *principios de autonomía y corresponsabilidad* se refuerzan en este nuevo sistema mediante el aumento de los porcentajes de cesión de los tributos parcialmente cedidos a las Comunidades Autónomas y mediante el incremento de las competencias normativas de éstas de cara a que tengan una mayor capacidad para decidir la composición y el volumen de ingresos de que disponen. Igualmente se refuerza la colaboración recíproca entre las Administraciones tributarias de las Comunidades Autónomas y la Agencia Estatal de Administración Tributaria, así como se prevé novedosamente la posibilidad de delegar en las Comunidades Autónomas la revisión en vía administrativa de los actos de gestión dictados por sus Administraciones tributarias. Este aumento de la corresponsabilidad se hace compatible con el respeto a la unidad de mercado.

- Se mejora *la dinámica del sistema* con el objetivo de favorecer su estabilidad. Para ello, se introducen mecanismos efectivos y explícitos de ajuste de los recursos a las necesidades de los ciudadanos mediante la actualización anual de las variables que determinan la necesidad de financiación a efectos de calcular la participación en el Fondo de Garantía de cada Comunidad Autónoma, además de preverse una evaluación quinquenal de los resultados del sistema sobre la base de los trabajos del Comité Técnico Permanente de Evaluación.

4.1.2. Sistema de financiación del régimen foral

La Disposición adicional primera de la Constitución establece el respeto a los derechos históricos de los territorios forales dentro del marco de la propia Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

Desde el punto de vista financiero, tanto el Estatuto de Autonomía del País Vasco como la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, establecen que las relaciones de orden tributario y financiero entre estos territorios forales y el Estado vendrán reguladas por el sistema de Concierto o Convenio.

En el régimen foral el sistema de financiación se caracteriza porque los Territorios Históricos del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra tienen potestad para mantener, establecer y regular su régimen tributario. Ello implica que la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de la mayoría de los impuestos estatales (actualmente todos, excepto los derechos de importación y los gravámenes a la importación en los Impuestos Especiales y en el Impuesto sobre el Valor Añadido) corresponde a cada uno de los tres territorios del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra. La recaudación de estos impuestos se realiza por dichos territorios y por su parte, la Comunidad Autónoma contribuye a la financiación de las cargas generales del Estado no asumidas, a través de una cantidad denominada "cupo" o "aportación".

El cupo o aportación económica se fija cada cinco años y se actualiza anualmente mediante aplicación al importe fijado en el año base de un índice de actualización. Dicho índice es el incremento de la recaudación líquida obtenida por el Estado en tributos convenidos o concertados desde el año base hasta el año cálculo.

El ingreso del cupo del País Vasco se produce al final de cada cuatrimestre. El ingreso de la aportación de Navarra se produce al final de cada trimestre. Ambos se aplican al Presupuesto de Ingresos del Estado.

En la actualidad el Concierto con el País Vasco y la metodología para la determinación del cupo se regulan en la Ley 12/2002 y en la Ley 29/2007.

En el caso de Navarra, el vigente Convenio fue aprobado por la Ley 28/1990.

4.2. El modelo de financiación de las CCAA en la Constitución

La Constitución Española se refiere al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en los artículos 156 a 158.

El **artículo 156** establece los principios del sistema: autonomía financiera, coordinación y solidaridad: "Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

2. Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos".

En el **artículo 157** se enumeran los recursos de las Comunidades Autónomas y remite su regulación a una Ley Orgánica:

1. "Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.

b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.

c) Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.

e) El producto de las operaciones de crédito.

2. Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios. 3. Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado".

En el **artículo 158** se establecen los instrumentos para hacer efectivo el principio de solidaridad:

1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de

un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.